



大会 — 第 40 届会议

执行委员会

议程项目 19：增强国际民航组织的效率和有效性

增强国际民航组织的效率和有效性

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件报告了各管理机构及秘书处在增强本组织的效率和有效性方面取得的主要成就和进展情况。其中还介绍了正在开展的行动，包括国际民航组织的业务计划、基于成果的预算以及机构管理和绩效报告工具 (CMRT)，并查明了 2020 年-2021 年-2022 年三年期开展进一步改进的措施。

行动：请大会：

- a) 注意到在提高本组织的效率和有效性方面取得的进展；
- b) 核准在2020年-2021年-2022年三年期开展进一步改进的各项措施；和
- c) 通过本文件附录中所载的经修订的大会决议。

战略目标：	本工作文件涉及所有战略目标。
财务影响：	本文件中所述的旨在改进本组织的有效性和效率的各项活动将根据经批准的2020-2022年经常项目预算的可用资源和/或预算外捐款的情况加以开展。
参考文件：	A40-WP/34 号文件：本组织 2020 年、2021 年和 2022 年预算草案提案 国际民航组织 2020 年-2021 年-2022 年业务计划 Doc10075号文件：《大会有效决议》(截至2016年10月6日)

1. 引言

1.1 在本三年期的整个过程中，为满足本组织不断演变的需求，并为成员国及航空业提供支助，本组织开展了各种旨在提高效率和有效性的举措。本文件虑及大会A32-1号决议和经修订的A40-X号决议(载于附录)，报告了迄今为止所取得的进展，包括国际民航组织向基于成果的管理做法的演进。同时，文件还查明了2020-2021-2022年三年期开展进一步改进的各种举措。

2. 改进本组织效率和有效性的主要措施

2.1 除其他事项外，国际民航组织正在集中精力实现以下方面的效率和有效性。

2.2 国际民航组织业务计划、基于成果的预算和机构绩效管理

2.2.1 使用基于成果的管理(RBM)做法以改进效率继续成为优先事项，重点包括：战略规划、优先安排、风险管理、绩效衡量、透明度和问责制，以及支持这一转型所需的组织文化的变革。

2.2.2 为了进一步实施基于成果的做法，在理事会的指导下，对制定响应成员国需求和期待的国际民航组织《业务计划》及相应的2020年-2021年-2022年三年期基于成果的经常方案预算给予了高度优先的地位。《业务计划》遵循了基于成果的做法，其中整合了战略、人员、资源、流程和绩效衡量，以改善决策过程、透明度和问责制。《业务计划》将促进工作方案的透明度，查明可能影响到本组织的工作和战略目标的问题和风险。这一做法注重实现成果、实施绩效衡量、学习和调整，以及就绩效做出报告。

2.2.3 《业务计划》以本组织的愿景和使命为基石，虑及了现有的结构和民航业新近出现的问题，以及内部和外部的风险因素。在此基础上，《业务计划》描述了十(10)项重点优先事项，从而推动实现十五(15)项预期成果。这些预期成果可归于作为改善全球民用航空业并使成员国受惠的主要手段的本组织五(5)项战略目标(即：安全、空中航行能力和效率、安保和简化手续、航空运输的经济发展及环境保护)。

2.2.4 为支持《业务计划》的实施，在本三年期期间，引进了国际民航组织机构管理和报告工具(CMRT)。该工具拟作为一个跟踪内部绩效和本组织在实现各项战略目标和辅助战略方面取得的进展的一体化工具。CMRT为秘书处提供了在多层次的水平上管理和报告组织化进展的手段，包括：在整个机构的范围内，就国际民航组织的所有方案对工作方案进行定期更新；地区办事处、技术合作局和全球航空培训办公室的年度运行计划；对机构风险登记表进行更新；以及理事会各项决定、大会各项决议和决定的实施进展情况。

2.2.5 国际民航组织的机构关键绩效指标(CKPIs)构成了国际民航组织业务计划中所概述的期待成果的最高水平，旨在衡量国际民航组织在安全、空中航行能力和效率、安保和简化手续、航空运输的经济发展及环境保护方面的有效性，以及在诸如人力资源、财务、技术合作与援助、语言服务和利害攸关者管理等核心辅助战略方面的内部绩效和效率。作为CMRT工具的一部分，创建了绩效一览表，采用图形方式跟踪CKPIs在全球和地区两个层面取得的进展。

2.3 管理机构

2.3.1 理事会考虑了提高其会议效率的各种选项，尤其是旨在改进理事会在审议期间适当审议议程项目的方式的行动。在过去的三年期内开展的积极举措包括建立特设工作组，以便在一定时间期限内有针对性地审议特定问题。一个例子是治理和效率工作组 (WGGE) 及实施、战略和规划小组 (ISPG，其前身为战略规划小组) 的各分工作组，这些分工作组得以成熟，并就有关建立机构关键绩效指标 (CKPIs) 和国际民航组织风险登记表等专门问题提交了具体建议。财务委员会通过召开非正式会议推进其工作，以及在委员会和理事会阶段之间举行非正式会议，从而提高了理事会的效率和有效性。此外，理事会一直在根据需要主动调整其各常设委员会和工作组的职权范围，以解决新近出现的问题。这类调整中包括 ISPG 工作组经扩大的职权范围，该工作组目前负责审议地区办事处年度报告涉及的所有问题，以及全球航空培训和包括不让任何国家掉队 (NCLB) 举措在内的技术援助事项。

2.3.2 在常会期间，理事会目前将其工作方案中越来越多的议项交给其各常设委员会和工作组，以便在委员会阶段进行审议。这一做法确保了在向理事会提交一个议项并由相关的附属机构做出口头报告时，辩论变得更加紧凑和扣题，从而提高了效率。

2.3.3 就大会而言，理事会还不失时机地审核了大会第 40 届会议 (A40) 的临时议程，建议将若干被临时安排由执行委员会审议的议项重新分配给行政委员会审议，以提高执行委员会的审议效率。

2.3.4 最后，大将在会第 40 届会议期间再次使用电子表决系统进行理事会成员国的选举，从而在选举过程中节省大量的时间。尽管如此，为了与《国际民航组织大会议事规则》的规定保持一致，作为备选方案，仍将保留使用纸质选票的人工投票方式。

2.4 运行效率

2.4.1 通过改进流程，秘书处在未增加资源的前提下，编拟并向管理机构交付了较往年更多数量的工作文件、报告和简报。与 2015 年理事会和委员会会议相比，2018 年秘书处向理事会和委员会会议提供的工作文件增加了 22%。秘书处向理事会提供的口头报告亦增加了 12.5%，同一时期，向理事会进行的非正式通报也增加了 20%。此外，通过分配技术官员的时间，秘书处向对外伙伴合作委员会 (CCEP) 和 ISPG 这类管理机构增多的工作提供了必要的支助。

2.4.2 秘书处重新设计了劳动密集领域的工作流和过程。例如，对综合统计数据库 (ISDB) 业务流程的重组减少了统计数据的处理时间，进而使航空运输局 (ATB) 能够将现有资源重新分配给涉及新近出现的航空业问题的主要活动（如电子商务和大数据分析）。通过与其他国际组织和学术团体建立一个合资企业和成本导出模型，大大降低了大数据分析的项目成本。

2.4.3 一些国际民航组织地区办事处开始整合规划和实施地区小组 (PIRG) 和地区航空安全组 (RASG) 的会议，包括举行背靠背的这些会议。对这些会议的整合精简了小组结构以及附属机构的数量、会议和活动，消除了会议之间的重叠，降低了秘书处用于支助 PIRGs 和 RASGs 小组的行政管理费用。由此一来，各地区办事处得以集中更多的资源，用于对成员国的直接支助和援助活动。

2.4.4 作为出差的一种替代方式，秘书处日益依赖一种网络视频会议工具，以此向各成员国及其他利害攸关者迅速传达信息。因视频会议工具的部署，空中航行局和航空运输局已经举行了超过 2000

次网上会议，包括从协调普遍安全监督审计计划(USOAP)的各种活动到旨在草拟手册和特定技术文件的在线工作组会议。各地区办事处也加大了使用经改进的远程会议能力的力度，以便向各成员国提供支助。

2.5 通过广泛传播信息加强与成员国的沟通

2.5.1 为响应第A39-21号决议，秘书处采取了行动，以解决成员国对国际民航组织国家级信件答复率低的问题。这些行动包括：i) 在国际民航组织内实施一个地区和总部工作人员用于接近实时监控答复率的系统；ii) 发布行政指示及地区办事处手册修正案(ROM)，以便在国家级信件答复率较低或没有答复的委派地区进一步告知成员国国内的联系人并与之互动，同时利用国际民航组织总部驻有代表团的优点；iii) 通过国际民航组织地区办事处、地区民航局长会议和/或其他论坛(如针对成员国的地区民用航空委员会)开展宣传活动，以提高对答复国际民航组织发布的国家级信件及保持最新的联系方式的重要性的意识水平；和iv) 修订国家级信件和电子简报的格式(包括设计布局)，以此与各成员国和其他收件人开展更有效的沟通。虽然过去两年平均答复此类国家级信件的国家比例从28%略微提高到30%，但应该指出，秘书处的行动仅在三年期后期生效。尽管如此，令人鼓舞的是，2018年发布的与附件和空中航行服务程序的修订有关的国家级信件的答复率为40%。

2.5.2 对现有的管理技术合作(TC)和技术援助(TA)规定的制度性安排和管理机制开展了一次全面审核，以改进对所有国际民航组织利害攸关者的管理、协调和问责，使各项职责得到了重新界定。这项审核工作的最重要的成果之一是向各地区办事处分配了新的对外宣传职能，以推动其在委派地区开展技术合作服务。由于地区办事处与成员国更加贴近，加上其技术专长，使其能够监控项目进展，并且在项目成果评估方面提供有价值的帮助。

2.5.3 实施支助的增强提高了本组织满足国际民航组织成员国需求的能力。大多数地区办事处均报告了直接援助方面的增长。很多此类援助都是在不让任何国家掉队举措的赞助下提供的。若干地区办事处制定了实施不让任何国家掉队活动的制度性策略。特别是，中东地区成员国核准了中东地区不让任何国家掉队的战略；北美、中美和加勒比地区的所有国家均签署了《实施北美、中美和加勒比地区不让任何国家掉队战略的意向声明》；欧洲/北大西洋地区制定了一项不让任何国家掉队的技术援助计划。南美地区通过南美地区安全监督合作系统(SRV SOP)提供了大部分支助。2017年，在不让任何一个国家掉队举措的赞助下，亚太地区联合行动小组为五个国家提供了帮助，使其就业保险率(EI)提高至60%以上。为协助非印地区各国，制定了非印地区全面实施计划(AFI Plan)和非洲航空安保与简化手续的全面地区实施计划(AFI SECFAL 计划)。

2.5.4 此外，各地区办事处还更加主动地与各地区安全监督组织(RSOOs)建立了协作关系，以便在全球航空业可持续发展的机构发展方面为其提供帮助。

2.6 通过自动化和 IT 工具支助使工作方法和程序得到改进

2.6.1 2018年批准了一项中期信息通信技术战略。该战略利用诸如企业架构等现代IT传统基础要素与云计算等新兴技术的益处，建立了本组织IT服务可持续演进的基础。如今，本组织各部门使用的若干服务均基于云计算，更多服务将在下一个三年期过渡至云。本三年期内，还引进了一个新的业务情报平台，以推动经改进的数据/信息处理和显示，以及交付现代化的一览表和决策辅助工具。

2.6.2 本三年期期间，对支持普遍安保审计计划和普遍安全监督审计计划的IT平台进行了持续改进。这些改进包括进一步的自动化和对软件开发和运行的整合，使两项计划大幅节省了资源。这些变革正在被推广至本组织中的所有其他系统。

2.6.3 相当一部分的预算节省被分配给网络安全举措，以履行对于改善信息安保状况和国际民航组织系统和基础设施恢复力的承诺。为此进行的投资促成了对现代电子邮件安保网关服务、新的第四代防火墙、高级端点防护，以及入侵预防和检测系统的购买和部署。此外，还建立了新的软件和系统质量保证框架和小组。

2.6.4 为提高语文和出版服务的质量和效率，采用了若干改进。在过去的三年期，所招聘的多数笔译人员也是胜任的口译人员，为处理口笔译需求提供了更大的灵活性。同时，加强了对自由职业翻译的测试和遴选流程，以建立一个动态可持续的人才库名册，由此对质量和生产力产生了积极影响。本组织还着手开发一个语文服务管理系统(LSMS)项目，旨在精简本组织各部门对文件管理/文件制作流程。已完成了涉及各局的初步业务分析，其目的是该系统将提供一个完全一体化的和最优的文件管理和制作解决方案。基于这一分析，制定了将适于启动需求建议书流程的功能规范。

2.6.5 国际民航组织继续改进其电子《人力资源行动方案》工具，以帮助管理者监控其人力计划，包括岗位空缺、职位管理和即将到来的退休。在若干人力资源领域，自动化活动正在取得进展，包括养老金和医疗、医疗档案的数字化、探亲旅行、教育补助金和教育差旅。通过推出一个在线培训计划申请系统和一个新的在线培训资源库，加强了作为向员工提供学习、培训和发展机会的框架的学习和发展计划。引进了一个包含工作人员主要职责信息的网上知识传递问卷调查表，国际民航组织的离职人员必须填写，以便为新到员工的有效交接提供便利。此外，通过允许员工在其个人绩效报告中将其目标与本组织业务计划中的战略目标相关联，使绩效管理系统得到加强。

2.6.6 为促进业务流程的自动化，快速有效地进行内容检索，并实现一个国际民航组织记录库的举措，在总部和各地区办事处正在使用一个电子记录管理系统(RMS)。通过正在进行的内部数据采集和文件管理系统(DMS，即国际民航组织秘书处提供对文件的安全和受控存取的官方电子文件库)的升级，参考服务的效率和质量得以增强。

2.7 公开信息和对外宣传

2.7.1 在本三年期，秘书处围绕提高国际民航组织的公开信息和对外宣传活动的效率和有效性实施了各种改进。在其脸书、推特和领英的各主要社交平台上，国际民航组织的社交媒体受众在本三年期翻了一番，跟进人数达到了约275,000人，从而帮助本组织克服了此前难于生成具有吸引力的主流媒体报道的固有挑战，得以向全世界公众传递并使其了解国际民航组织的使命、职责和成就。团结航空数字平台的推出对这一成功至关重要，而社交媒体的总体效率及所有这些因素的有效性在提高公共意识方面导致的结果不容低估。对媒体关系采取更加主动和有针对性的方法，以及发布更多种类的新闻产品类型，带来了更有效的主流媒体报导。国际民航组织还一直在使用直播流对其大多数活动进行报道，从而提高了知名度和透明度，并改善了对内和对外沟通。随着本组织采用新的传播战略，这些努力应在下一个三年期持续下去。

2.7.2 通过模拟国际民航组织举措，国际民航组织还继续开展力度更大的高中和大学外联和支助活动，通过加入科技、工程和数学(STEM)“梦想高飞”全球飞行项目并提供直接援助，以及通过与国际机场理事会(ACI)的伙伴关系在世界各地的很多大机场展示视频信息，在全球公共关系方面亦取得了巨大的成功。

2.7.3 在大型公共信息发展项目(如CORSIA)和国际民航组织世界航空论坛以及2019年75周年纪念等原创性活动中更加完善的内部协调和预先计划，亦帮助通信科不仅满足了外部受众的期待，也满足了国际民航组织理事会成员国和其他内部利害攸关者的期待。

3. 2020年-2021年-2022年三年期内拟开展的进一步改进措施

3.1 普遍安保审计计划(USAP)根据其持续监测做法(USAP-CMA)正在继续深化并改进其注重风险的做法，以优先安排进行审计的国家并查明此类审计的范围。根据秘书处研究组(SSG)在审核USAP-CMA期间所提的建议，正在采取更多优化审计计划的措施，并在实现其目标的过程中提高总体效率和有效性。

3.2 将继续加强采用数字格式发行国际民航组织出版物的做法。推出网络平台，提供数字格式的出版物，与此同时保护本组织的知识产权，将有助于国际民航组织继续从对数字出版物日益增长的需求中获取收益。同时，将更加注重确保监管机构和运营人获得最终版本。

3.3 每个月向超过5万名受众发行定期的数字新闻公报，此举将提高国际民航组织的品牌知名度，促使公众了解本组织正在开展的工作，亦可增加国际民航组织产品和服务的收入。地区办事处的新闻公报向完全数字格式的转型将有助于增加受众，帮助公众了解地区办事处正在开展的工作，从而在全球促进安全和高效的航空。流程的改进和合同谈判导致可以选择多个运输提供商，通过允许国际民航组织对承运人进行调查并为每次运输选择费用最低的选项，将带来成本节省。改进流程并引进运输申请、计费 and 开具发票的自动化，将减少员工在非增值性活动上花费的时间，从而节省成本。

3.4 其他拟将改进的方面包括正在进行的大数据项目、业务情报、网络安保和电子商务。经委托的联合国伙伴审核得以加强的网络安保行动计划将带动向多阶段组织运行信息安保计划的持续改进。

3.5 作为持续向“无纸”环境转变的一部分，预期回逐渐减少为各种活动和管理机构提供的印刷文件的数量。为支持这项成本削减工作，将继续以现代数字印刷机取代传统的胶印设备，从而提高生产力，增加产出。

3.6 按照理事会在编拟2020-2021-2022年预算建议草案期间的要求，将审查财务管理报告(包括流程、系统和工具)，以加强向理事会的全面和定期报告，促进经常方案预算的编拟。作为第一步，将启动一个包含成本效益和差距分析的审查过程，以制定一项包括成本影响在内的提案。此外，还将开展对预算资金模型的审核，提出有关未来的改进建议。

3.7 改进差旅规划的工作也正在进行，以便优化对资源的利用而不会影响到方案的交付。将继续引进新措施(如合并出差旅行，缩减每次出差人员的数量和持续期限)，这些措施将适用于包括高级管理层在内的所有工作人员。在总部所在地以外举行时将产生大量差旅费用的第三类会议，现在将在总部所在地举办，各地区办事处也将在其所在地举办更多的会议。

3.8 人力资源部门保持着一份包括标准化专业员额分类在内的员额目录。2020 年将对过去五年内未分类的员额进行一次审核。如有必要，通过与人力资源委员会协调，2020 年还将对顾问政策进行一次审核。

4. 结论

4.1 秘书处已采取了使整个组织在本三年期的效率和有效性得以提高的适当措施。现已为 2020-2021-2022 年三年期制定了额外措施，使程序和过程进一步现代化，进而带来效率和有效性方面预期的改进。

附录

A40-XX: 增强国际民航组织的效率和有效性

鉴于50多年来，国际民航组织遵照《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第二部分，卓有成效地履行了职能；

鉴于《芝加哥公约》第四十四条所表述的本组织基本宗旨与第五十四和第五十五条所表述的理事会职能仍然至关重要；

鉴于本组织正面临具有技术、经济、社会和法律性质的新的和迅速演变的挑战；和

鉴于本组织需要在航空界正经历财务困难之际高效且有效地应对这些挑战；

大会：

1. 对理事会和秘书长在制定本组织的《战略行动计划》—国际民航组织业务计划方面所取得的进展表示赞赏；

2. 核可理事会已作出的继续每三年制定《战略行动计划》—一项《业务计划》，继续其使国际民航组织向基于成果的管理(RBM)的组织转型的努力并通过机构管理报告工具(CMRT)建立包括年度进度审查在内的监督机制的决定；

3. 指示理事会和秘书长在其各自权限范围内：

- a) 加强努力，结合提高有效性、透明度和问责制并推动开展制定经常方案预算的系统规划过程和基于成果的管理做法，每三年编拟一项《业务计划》，继续制定《战略行动计划》；和
- b) 向缔约国提供《战略行动业务计划》，并在相关的三年期期间向大会每届常会提交最新版本以及相关三年期间的执行进度报告；

4. 指示理事会：

- a) 继续简化大会工作方法和程序，以提高透明度和效率，并从下届常会起，缩短大会会期；
- b) 对理事会及其附属机构的决策过程、工作方法和程序进行集中审查，以期理顺关系、赋予权力和提高本组织的成本效益；
- c) 确保具有向理事会进行独立报告程序的监督机制的有效性，以提高方案的有效性、透明度和问责制；

5. 请秘书长在其权限范围内，通过程序、管理和行政改革，继续带头提高本组织的有效性和效率，并就此向理事会提出报告；

6. 请理事会和秘书长在实施上述第3至5款时，充分考虑本决议附录中不详尽的考虑事项清单；和

~~7. 请理事会向各国通报截至1997年5月1日在实施本决议第3至5款方面的进展情况，并向大会下届常会提交一份详尽的报告。~~

7. 声明本决议取代关于增强国际民航组织的有效性的第A31-2号决议。

附录 增强国际民航组织有效性的考虑事项清单

系统规划过程(决议第3 a)款)

- a) 建立《战略行动业务计划》和《经常方案预算》之间直接而透明的联系；
- b) 建立拟订注重在战略和预期结果级别上分配资源而非行政细目(“自上而下”而非“自下而上”)的《经常方案预算》的程序；
- c) 建立设定战略目标、预期结果、主要活动、交付成果优先事项和指标以及运用业绩指标的程序；
- d) 在《战略行动业务计划》框架内，由相关附属机构和秘书处各办公室按照战略目标制定更加具体的计划(例如，更新航空领域的《技术工作方案》)；
- e) 由秘书处不断审查并由理事会及各附属机构定期审查《战略行动业务计划》的执行进度；和
- f) 至少每三年增订和更新《战略行动业务计划》一次。

大会工作方法和程序(决议第4 a)款)

- a) 简化议程和减少文件，注重战略和高级别政策事项、主要优先领域和资源分配；
- b) 遵守为编写和分发文件确定的最后期限；
- c) 向当选官员提供更加全面的情况简报；
- d) 简化报告程序，特别是避免相同文件在不同机构中进行不必要的重复介绍和审议；
- e) 取消委员会会议记录的要求(本届会议已经暂停)；
- f) 改进进行一般发言和遵守指定会议时间的程序；和
- g) 引进更加现代和有效的表决程序，特别是用于理事会的选举。

注：如果要求对大会议事规则(Doc 7600/5号文件)作出修订，须在大会下届常会之前提前通知各国，以便有关修正在该届会议开始之时即可获得通过并立即生效。

理事会决策过程、工作方法和程序(决议第4 b)款)

审查时应作为中心议题的有：

- a) 理事会按照《芝加哥公约》继续履行其职能和任务并特别注重高级别政策问题的概念；和
- b) 秘书长按照《芝加哥公约》第五十四条第八款，作为本组织行政首长，在采取管理行动和作出管理决定时履行其职责。

监督机制(决议第4 c) 款)

这一方面的重点在于向理事会**独立和直接**报告国际民航组织所有方案的有效性、透明度和问责制的有力的**程序**。按照通常的审计惯例,秘书长有机会就独立报告发表意见,但不得改动。

提高本组织有效性和效率的其他措施(决议第5款)

- a) 引进更加及时地制定或有必要时修订航空法文书、国际民航组织标准和建议措施以及地区航空计划的程序;
- b) 更加着重于鼓励国家批准航空法文书和尽可能在世界最大范围内执行国际民航组织标准和建议措施;
- c) 改善和加快与缔约国的通信,特别是与标准和建议措施有关的通信,其中包括更加广泛地使用电子传输;
- d) 在确保全球一级进行适当协调的同时,加强给予地区规划过程的自主程度和给予国际民航组织地区办事处的有关授权和资源;
- e) 审查国际民航组织和其他(航空和相关的非航空全球性和地区性)机构之间的关系,以便界定各自的职责范围、消除重叠部分并酌情建立联合方案;
- f) 规定航空界所有利益关系方,其中包括提供服务者和企业,适当参与国际民航组织的活动;
- g) 简化国际民航组织一般会议的时间安排和文件提交,并缩短其会期;和
- h) 审议在必要时邀请外部专家协助完成上述任何事项的可取性和可行性。